

## 内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割

著者	宮? 一徳
出版者	法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	4
ページ	59-74
発行年	2016-03-24
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/12642">http://hdl.handle.net/10114/12642</a>

# 内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割

宮 崎 一 徳

法政大学大学院 公共政策研究科

公共政策志林 第4号（2016年度） 抜刷

〈投稿論文〉

## 内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割

宮 崎 一 徳

### （和文要旨）

2015（平成 27）年、第 189 回通常国会において、「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案」（以下、「内閣機能強化法案」と言う。）が閣法第 54 号として提出され、審議が行われた。中央省庁改革から十数年で、法による見直しを必要とするほど内閣官房及び内閣府に重要な政策課題が集中し問題が生じていたのである。

本稿では、どれだけ内閣官房と内閣府が拡大して来たかを、特に第 2 次安倍内閣以降、内閣はどのように内閣官房、内閣府を使っているのかということと、議員立法がどう関係しているのかということに焦点を当てて分かり易く図、表を使って示す。そこには安倍内閣が内閣官房、内閣府の拡大を伴う積極的な取り組みを行っている様子とともに、「〇〇基本法」と称する等（以下「基本法等」という。）の議員立法が大きく関わっているという実態が浮かび上がって来る。特に議員立法に関しては、内閣機能強化法案の審査を通じて、政府からもその関わりについて明確な認識が示されることとなった。官庁の垣根を超えた問題に基本法等で担っていく役割が非常に大きくなっていることが、法案審査に関わった多くの議員、政府の職員、国会のスタッフ等にも認知されたと考える。一方、内閣機能強化法案の審査は、今後の内閣官房、内閣府の拡大への対策のスキームも示すこととなった。基本法等のあり方にも、期限設定等の点で影響を与える。しかし、官庁の垣根を超えた問題の解決の必要性自体を減ずるものではないため、当面の間、大きな変化は生じないのではないかと考える。

### （キーワード）

「内閣官房」、「内閣府」、「内閣官房、内閣府の拡大」、「内閣官房、内閣府のスリム化」、「内閣機能の強化」、「各省庁への総合調整権限の付与」、「議員立法」、「議員立法の役割」、「基本法」、「推進法」、「中央省庁再編」、「行政改革」

### 1. はじめに

議員立法には、その立案の契機に注目した分類として、官庁間の所管問題を起因とするものという括りが従来から存在する<sup>1</sup>。1998（平成 10）年ごろから、「〇〇基本法案」、「〇〇推進法案」、「〇〇促進法案」といった名称で、この分類に該当する

もの（以下、「基本法等」と言う。）の着実な増加が、提出、成立において見られる。国の取組みのうち、その理念さえ整理されていない政策分野への対応の役割を議員立法は大きく担うようになったのではないかと、そういうものとして議員立法を評価すべきではないのかというのが私の考えである。

内閣官房、内閣府の拡大は、実はこうした議員立法の増加、役割の展開とも大いに関係がある。基本

法等は、元来、特定の官庁のみでは対応できない分野を扱うのだから、おのずから内閣官房、内閣府で担うことが多くなる。問題は、その程度である。

野田内閣は、2012（平成 24）年 12 月 7 日の閣議決定で、同年 11 月 2 日の閣議決定「内閣官房及び内閣府の本来の機能を向上させるための事務分担の見直しの基本方針」に基づき、内閣官房、内閣府より、閣議決定等に基づく本部・会議等のうち 3 つを廃止、6 つの事務の移管を行った。また関係省庁申合せに基づく会議のうち 34 を廃止し、8 つの会議に関する事務を関係省庁に移管した<sup>2</sup>。同年 11 月 16 日に衆議院が解散されており、民主党政権としては、執念とも言えるような最終局面での取組であったのだが、ほとんど報道では取り上げられず、人々に問題を認知させるに至ったとはいえない。

そうした中で、2013（平成 25）年、五十嵐吉郎は、「内閣官房、内閣府の現在－中央省庁等改革から 13 年目を迎えて－」という論文で、その拡大の実態を、簡潔に整理し、わかりやすく示した。参議院の内閣委員会調査室長として、実感を持って日々その実態に接していた立場にあったがゆえの著作であったと言えよう。議員立法についての言及もあり、私の考えの論証にも適していると思われるため、本稿ではその整理を踏襲し、拡張することにより、第一にどれだけ内閣官房と内閣府が拡大して来たのか、第二にそれはどう評価されるのか、その関係で、特に第 2 次安倍内閣以降の安倍内閣は、どのように内閣官房、内閣府を使っているのか、第三に議員立法の関与はどの程度で、それはどう評価されているのかに焦点を当てて分析を行うこととしたい。

また、2015（平成 27）年、第 189 回通常国会において、「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案」（以下、「内閣機能強化法案」と言う。）が閣法第 54 号として提出され、審議が行われたが、分析を裏付ける様々な発言がなされており、適宜取り上げていきたい。

## 2. 内閣官房と内閣府

### 2.1. 設置の趣旨、違いの説明

中央省庁等改革基本法（平成 10 年法律第 103 号）第 4 条第 1 項第 1 号は、「内閣が日本国憲法の定める国務を総理する任務を十全に果たすことができるようにするため、内閣の機能を強化し、内閣総理大臣の国政運営上の指導性をより明確なものとし、並びに内閣及び内閣総理大臣を補佐し、支援する体制を整備すること」とし、同項第 2 号の「新たな省の編成」の前に、内閣機能の強化を掲げ、その重要性を示している。

同法第 1 条に「その趣旨にのっとり」とされる 1997（平成 9）年 12 月 3 日の行政改革会議の最終報告を見てみよう。

まず「内閣総理大臣の基本方針・政策の発議権を内閣法上明確化する」とともに、「内閣は、それぞれの行政各部分を分担管理する大臣の単なる集合体ではなく、内閣総理大臣の「政治の基本方針ないし一般政策」を共有しつつ、一体となって国政に当たる存在である」としている。

内閣官房は、「内閣の補助機関であるとともに、内閣の「首長」たる内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援する強力な企画・調整機関とし、総合調整機能を担う」としている。元内閣官房副長官の古川貞二郎は、「内閣法 12 条では、従来は「総合調整」の中に「企画機能」も含まれると解釈されていたが、新規定では「総合調整機能」のほかに、「企画及び立案」機能が明記されたほか、企画・立案・総合調整の対象も「閣議に係る重要事項」に関してだけでなく、「内閣の重要政策に関する基本方針」及び「行政各部の施策の統一を図るために必要となるもの」にまで拡大された。これにより内閣官房の機能は、より積極的、能動的なものとなった」としている（古川（2005:3））。

内閣府は、「内閣総理大臣を長とする機関として、内閣官房の総合調整機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務を処理し、及び内閣総理

大臣を主任の大臣とする外局に係る事務を行う機関とする」としている。内閣府には、「実施事務を処理」する等、他の省庁と同様な、分野を限定した固定の事務である「分担管理事務」も予定されている。また、内閣府は、「内閣官房の総合戦略機能を助ける「知恵の場」にふさわしく、経済財政政策、総合科学技術政策などの横断的な企画立案に当たる専門スタッフを糾合した組織」とし、「民間や学界を含め広く行政の内外から優秀な人材を登用する人事ルールを確立する」としている。

内閣機能強化法案の審査において、政府参考人は「内閣官房は、基本的には、機動的、弾力的に立案をするところでございます。ですので、例えば、方向性をこれから築き上げていかなければいけないような任務がふさわしい(略)。内閣府は、恒常的、専門的な企画立案、総合調整、経済財政のようなものを任務としております。したがって、ある程度方向性もありつつも、かなり恒常的、専門的に担っていかなければならない業務がふさわしい(略)。」と説明している<sup>3</sup>。

内閣官房、内閣府の拡大は、2001（平成13）年の改革での内閣機能の強化の目的がきちんと果たされて来たことの帰結とする考えがある。「内閣調整強化法案」の審査において、有村治子国務大臣も「(略)省庁再編時に、内閣、内閣総理大臣の指導性を強化するため、これを助ける機関として、内閣官房、内閣府を位置づけました。その後の社会情勢変化、あるいは官邸のリーダーシップということに、その求心力ゆえに、さまざまな新たな課題が生じて、それを内閣官房、内閣府で取り扱いの主導の調整をしてきたということであろうというふうに思います。これは、安倍内閣というよりも、そのように志してきた結果、その信用や実績もあって、官邸がおのずから内閣官房、内閣府で調整を担わせたということございまして、その方向性が間違っていなかったという証左でもあらうかと思えます。」としており、ある意味「是」と評価していると言えよう。今回の法改正については、「ただ、これからもふえ続けるかもしれないという中では、このように機動的に、多く担った

場合には、時々々の政府、その政権によってスリム化をするという意味も辞さないということでの改正の提出に至った(略)」とする<sup>4</sup>。

では、その拡大の実態はどうであろうか。「(略)内閣総理大臣の権限とリーダーシップを強化して、そしてその周辺で機動性あるいは即応性、あるいは方向づけということを戦略性を持ちたいということは、どの政権であろうとも考えること<sup>5</sup>」とされる中で、特に「政高党低」、「官邸主導」と言われる第2次安倍内閣以降の安倍内閣は、どのように内閣官房、内閣府を使っているかがわかる形で整理してみたい<sup>6</sup>。

## 2.2. 内閣官房の拡大

内閣官房の組織図を図1として示す<sup>7</sup>。

図1の中で、※印で設置日を掲げているのは、第2次安倍内閣発足後のものである。

特別職の3人の内閣官房副長官補が担当室・事務局を掌理している組織は、2015（平成27）年8月には30存在する。一例として2002（平成14）年11月18日付の組織図では、9であった。拡大ぶりが分かる。第2次安倍内閣になってからのものは、2012（平成24）年12月26日の、政権復帰直後に設置された「日本経済再生総合事務局」から数えて16と、半数を超えている（それまでのものが改組等されたものも含む）。

これらの組織等が事務局役を担う、多数の会議等が存在する。表1に示す。

内閣官房のホームページではあいうえお順の会議の表を、設置順に並べ替えたものが表1である。こうすることによって、第2次安倍内閣以降のものが69番目以降であり、115中47あることがわかる。全体の4割を占める。議員立法（●印）をはじめ、法律によるものもあるが、閣議口頭了解や内閣官房長官決裁等によるものも多く、機動的に、柔軟に設置できることがわかる。

前掲の、「方向性をこれから築き上げていかなければいけないような任務がふさわしい」とされる内閣官房の仕事は、内閣法第12条第2項第2号から第5号にある「企画及び立案並びに総合調整に

図1 内閣官房組織図（平成27年8月15日現在）

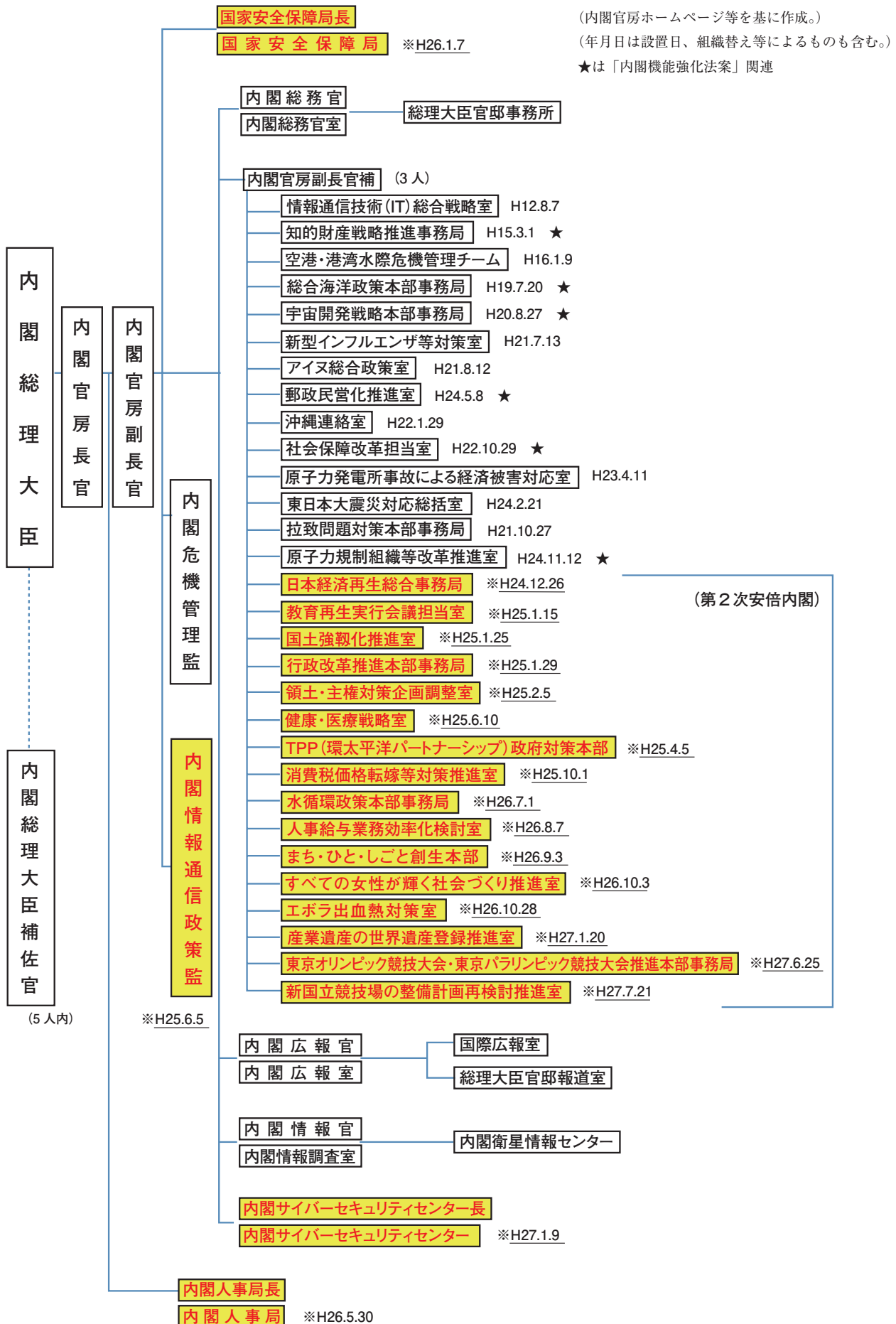
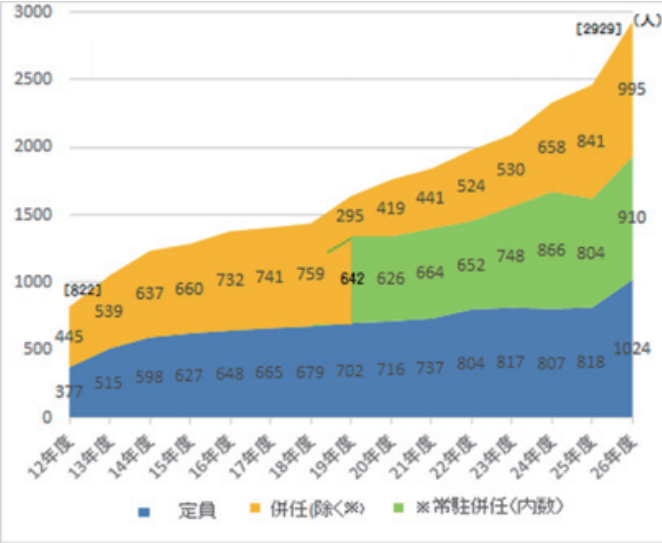




表 1 内閣官房・H 27.8. 活動中の会議・設置順

内閣官房ホームページ (http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/index.html) より作成。●は議員立法関係。					
名称	根拠	開始時期			
1 経済対策閣僚会議	閣議口頭了解	S49.12.10	58 ハーグ条約(国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約)に係る副大臣会議		H23.1.25
2 事態対応専門委員会	国家安全保障会議設置法	S61.7.1	59 被災地等における安全・安心の確保対策ワーキングチーム	関係省庁申合せ	H23.3.31
3 外国人労働者問題関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	S63.5.13	60 原子力発電所事故経済被害対応チーム	内閣総理大臣決裁	H23.4.11
4 水俣病に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解	H5.8.31	61 国と地方の協議の場	国と地方の協議の場法	H23.5.2
5 給与関係閣僚会議	閣議口頭了解	H5.9.24	62 新型インフルエンザ等対策閣僚会議	閣議口頭了解	H23.9.20
6 物価問題に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解	H5.9.24	63 電力改革及び東京電力に関する閣僚会合		H23.11.4
7 地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議	内閣総理大臣決裁	H9.8.22	64 消費税の円滑かつ適正な転嫁等に関する対策推進本部	閣議決定	H24.4.24
8 地球温暖化対策推進本部	地球温暖化対策の推進に関する法律	H9.12.19	65 外国人との共生社会実現検討会議	内閣総理大臣決裁	H24.5.24
9 内閣情報会議	閣議決定	H10.10.27	66 稼働資産を含む産業遺産に関する有識者会議	内閣総理大臣決裁	H24.6.26
10 食料・農業・農村政策推進本部	閣議決定	H12.4.18	67 新型インフルエンザ等対策有識者会議	新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定	H24.8.3
11 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	H13.1.6	68 総合的な子ども・子育て支援のための組織の在り方検討会議	関係大臣申合せ	H24.9.18
12 副大臣会議	国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律●	H13.1.6	69 年金保険料の徴収体制強化等のための検討チーム		H25.2.14
13 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部	閣議決定	H13.7.10	70 クールジャパン推進会議	内閣総理大臣決裁	H25.2.26
14 燃料電池実用化に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H14.5.15	71 独立行政法人改革に関する有識者懇談会		H25.2.28
15 都市再生本部	都市再生特別措置法	H14.6.1	72 経協インフラ戦略会議	内閣総理大臣決裁	H25.3.12
16 難民対策連絡調整会議	閣議了解	H14.8.7	73 日本産酒類の輸出促進連絡会議	内閣官房長官決裁	H25.3.12
17 構造改革特別区域推進本部	構造改革特別区域法	H14.12.18	74 幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議		H25.3.25
18 知的財産戦略本部	知的財産基本法	H15.3.1	75 迅速改善の取組	行政改革推進本部決定	H25.4.5
19 犯罪対策閣僚会議	閣議口頭了解	H15.9.2	76 アジア文化交流懇談会	内閣総理大臣決裁	H25.4.12
20 地域再生本部	地域再生法	H15.10.24	77 官民ファンド総括アドバイザー委員会		H25.5.20
21 放射能対策連絡会議	内閣官房長官決裁	H15.11.21	78 公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議	内閣総理大臣決裁	H25.6.27
22 新型インフルエンザ及び鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議	関係省庁申合せ	H16.3.2	79 予算執行等の情報公開		H25.6.28
23 治水対策関係省庁会議	関係省庁申合せ	H17.7.11	80 原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議	内閣官房長官決裁	H25.7.30
24 アスベスト問題に関する関係閣僚による会合		H17.7.28	81 官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解	H25.9.27
25 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H17.8.23	82 官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議幹事会	閣議口頭了解	H25.9.27
26 地理空間情報活用推進会議	内閣官房長官決裁	H17.8.12	83 内閣官房2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室	内閣総理大臣決裁	H25.10.4
27 原油問題関係府省連絡会議	関係府省申合せ	H17.9.27	84 インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H25.10.22
28 郵政民営化推進本部	郵政民営化法	H17.11.10	85 国・行政のあり方に関する懇談会		H25.10.29
29 平成17年10月29日に実施された日米安全保障協議委員会において承認された事項に関する当分の取組に関する関係閣僚会合(いわゆる米軍基地再編関係閣僚会合)		H17.11.15	86 若者の海外留学促進のための関係省庁等連絡会議	関係省庁申合せ	H25.12.10
30 国際文化交流推進会議	内閣官房長官決裁	H17.11.24	87 国土強靱化	強靱なやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法●	H25.12.11
31 犯罪から子供を守るための対策に関する関係省庁連絡会議		H17.12.5	88 原子力関係閣僚会議	閣議口頭了解	H25.12.13
32 「国連持続可能な開発のための教育の10年」関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H17.12.27	89 最終処分関係閣僚会議	閣議口頭了解	H25.12.13
33 野口英世アフリカ賞に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H18.8.2	90 情報基本諮問会議	内閣総理大臣決裁	H26.1.14
34 中心市街地活性化本部	中心市街地の活性化に関する法律	H18.8.22	91 再生可能エネルギー等関係閣僚会議	閣議口頭了解	H26. 4.11
35 普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会	普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会設置要綱	H18.8.29	92 政府調達上の自主的措置に関する関係省庁等会議	関係省庁申合せ	H26.4.16
36 道州制特別区域推進本部	道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律	H18.12.20	93 再生可能エネルギー等関係府省庁連絡会議	再生可能エネルギー等関係閣僚会議決定	H26. 5.30
37 多重債務者対策本部	閣議決定	H18.12.22	94 防衛社会づくり推進のための関係府省連絡会議	関係府省申合せ	H26.6.2
38 カウンターインテリジェンス推進会議	内閣総理大臣決裁	H18.12.25	95 健康・医療戦略推進本部	健康・医療戦略推進法	H26.6.10
39 総合海洋政策本部	海洋基本法●	H19.7.20	96 原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議	内閣総理大臣決裁	H26.6.12
40 デジタル放送への移行完了のための関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H19.9.26	97 水循環政策本部	水循環基本法●	H26.7.1
41 地域活性化統合本部会合	閣議決定	H19.10.9	98 国際法務に係る日本企業支援等に関する関係省庁等連絡会議		H26.7.25
42 年金記録問題に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解	H19.10.12	99 人事給与業務効率化推進会議	内閣官房長官決裁	H26.8.7
43 国・地方の定期意見交換会		H19.11.7	100 児童虐待防止対策に関する副大臣等会議	内閣総理大臣決裁	H26.8.29
44 宇宙開発戦略本部	宇宙基本法●	H20.8.27	101 すべての女性が輝く社会づくり本部	閣議決定	H26.10.3
45 デジタル放送への移行完了対策推進会議	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定	H21.4.9	102 内閣保全監視委員会	閣議決定	H26.10.14
46 拉致問題対策本部	閣議決定	H21.10.13	103 エネルギーコスト上昇に関する関係副大臣等会議	内閣総理大臣決裁	H26.11.7
47 緊急雇用対策本部	閣議決定	H21.10.16	104 「暮らしの質」向上検討会	官房長官決裁	H26.11.19
48 郵政改革	閣議決定	H21.10.20	105 エネルギーコスト上昇に関する関係府省庁連絡会議	関係府省庁申合せ	H26.11.20
49 国と地方の協議		H21.11.16	106 人身取引対策推進会議	閣議口頭了解	H26.12.16
50 雇用戦略対話	内閣総理大臣決裁	H21.11.25	107 サイバーセキュリティ戦略本部	サイバーセキュリティ基本法●	H27.1.9
51 アイス政策推進会議	内閣総理大臣決裁	H21.12.25	108 内閣官房及び内閣府の業務の見直し		H27.1.27
52 口蹄疫対策本部	閣議決定	H22.5.17	109 認知症施策推進関係閣僚会合		H27.1.27
53 社会保障と税の一体改革		H22.10.28	110 20世紀を振り返り21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会(21世紀構想懇談会)	内閣総理大臣決裁	H27.2.19
54 社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会		H22.11.12	111 「ゆとり」に関する次官級連絡会議		H27.3.27
55 鳥インフルエンザ対策本部	閣議決定	H22.11.30	112 東京2020に向けたアスリート・観客の暑さ対策に係る関係府省等連絡会議	関係省庁申合せ	H27.5.22
56 政府における情報保全に関する検討委員会	政府における情報保全に関する検討委員会の開催について	H22.12.7	113 国の利害に関係のある争訟等への対応に関する関係府省庁連絡会議		H27.5.27
57 再犯防止対策ワーキングチーム	犯罪対策閣僚会議申合せ	H22.12.14	114 伊勢志摩サミット準備会議	内閣官房長官決裁	H27.6.26
			115 新国立競技場整備計画再検討のための関係閣僚会議		H27.7.21

図2 内閣官房の定員及び併任者数の推移



関する事務」が基本である。

一方で、内閣法第12条第2項第1号の「閣議事項の整理その他内閣の庶務」、第6号の「内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務」に加えて、第2次安倍内閣になると、内閣総理大臣の指導性の下、幹部職員人事の一元管理等を行うべきとの考えにより、内閣官房に置かれた内閣人事局に、それまで人事院、総務省の分担管理事務であった事務が内閣法第12条第2項の第7号から第14号として加えられた。国家公務員法等の一部を改正する法律（平成26年法律第22号）によるものである。これにより内閣官房の性格に若干の変更がなされたと言えよう。他に内閣情報通信政策監（政府全体のIT政策を統括し、政府のIT投資におけるムダを省き、国民の利便性を向上させる役目のいわゆる「政府CIO」）及び国家安全保障局（国家安全保障会議を恒常的にサポートし、内閣官房の総合調整権限を用い、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要事項に関する企画立案・総合調整に専従する等の組織）も加わっていることもあり、内閣官房の定員の右肩上がりの状況を一層加速する。図2、表2に示すが、内閣人事局等による伸びもあり、2014（平成26）年度は2001（平成13）年度の倍近くになっている。

表2 内閣官房の定員及び併任者数の推移

	平成	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
1. 定員		377	515	598	627	648	665	679	702
2. 併任		445	539	637	660	732	741	759	937
3. 常駐併任(内数)		—	—	—	—	—	—	—	642
4. 併任(除く3)		445	539	637	660	732	741	759	295
5. 合計(除く2)		822	1054	1235	1287	1380	1406	1438	1639
	平成	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	
1. 定員		716	737	804	817	807	818	1024	
2. 併任		1045	1105	1176	1278	1524	1645	1905	
3. 常駐併任(内数)		626	664	652	748	866	804	910	
4. 併任(除く3)		419	441	524	530	658	841	995	
5. 合計(除く2)		1761	1842	1980	2095	2331	2463	2929	

（出所）行政改革に関する懇談会（第4回）配付資料（内閣官房 平成24年7月4日）を基に作成。

2.3. 内閣府の拡大

内閣府設置法は、第3条第1項で「内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする」とし、第2項で内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行等を掲げ、第3項で「内閣府は、第一項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものとする」としている。

内閣府の組織について、同法第18条は「重要政策に関する会議」として、第1項で「経済財政諮問会議」と「総合科学技術・イノベーション会議」を置くことを定め、第2項で「前項に定めるもののほか、別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる」ものを掲げている。同法第37条の「審議会等」でも第1項で「宇宙政策委員会」を置き、第2項で「前項に定めるもののほか、（略）法律又は政令の定めるところにより」、第3項で「第1項に定めるもののほか、別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる審議会等」を掲げ、同様に同法第40条の「特別の機関」でも、第1項で「北方対策本部及び金融危機対応会議」を置き、第2項で「法律の定めるところにより」、第3項で「第1項に定めるもののほか、別に法律の定めるところにより」と規定している。

図3－1に2015（平成27）年8月15日に確認したもの、図3－2に2001（平成13）年1月6日（内



図 3-1 内閣府組織図（平成 27 年 8 月 15 日現在）

（内閣府ホームページ（<http://www.cao.go.jp/about/doc/soshikizu.pdf>）を基に作成。）

※1 各省の副大臣を兼務している者を含む。

※2 各省の大臣政務官を兼務している者を含む。網かけで、設置年が記載されているものは、第2次安倍内閣において新設されたもの。●は議員立法によるもの。★は内閣機能強化法案関係。

図 3-2 内閣府組織図（平成 13 年 1 月 6 日新設時）



（内閣府ホームページ、内閣府設置法案（第145回国会閣法第97号）等を基に作成。）

閣府新設時)の内閣府組織図を掲げる。両者を比べれば内閣府の拡大の様子が見て取れるが、第2次安倍内閣発足後に増えた組織は8つにとどまる。内閣官房の組織が大臣決定等でも作られるのとは比べ、内閣府の組織の方は、基本的に法律によることも影響していると考ええる。

そういう点から、ここで注目されるのは、図3-1に黒丸(●)で示した議員立法に基づく組織の多さである。省庁の垣根を超えた問題解決の発想は、省庁の垣根にとらわれない議員立法が適切な対応をもたらし易い分野であろうという考えを肯定し得る実態がここに見えて来る。表3は内閣府の政策会議等で総数は83を数える。第2次安倍内閣になってからは17が誕生した。この黒丸も、

議員立法に基づくものを示す。

図4は、内閣府の外局等を除いた定員の推移である。地方支分部局の沖縄総合事務局の右肩下りの減少が一般事務部局の定員の推移の傾向と見るならば、それ以外のところの増加は、内閣官房ほどではないが、特徴的である<sup>9</sup>。

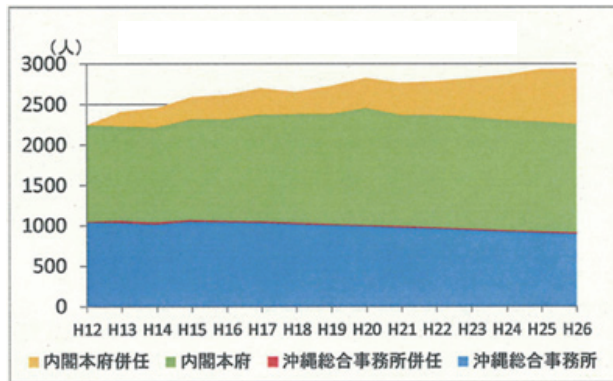
内閣官房が内閣総理大臣の直接の手足とされ、内閣府は、直接に内閣の事務を助けることもするが、内閣官房を助ける「知恵の場」としての印象が強く、それにプラスして内閣総理大臣が担当することがふさわしい事務を所掌するという整理が、今まではできた。しかし、前述の内閣人事局の内閣官房への設置等で、両者の性格の区別がよりしにくくなって来た上に、内閣官房に、より一層の

表3 政策会議等(審議会・懇談会等を含む)

(内閣府ホームページ( <a href="http://www.cao.go.jp/council.html">http://www.cao.go.jp/council.html</a> )より) (平成27年8月)					
1 日本学術会議	S24.1.22	29 犯罪被害者等施策推進会議●★	H17.4.28	57 民間資金等活用事業推進会議	H23.9.30
2 地方制度調査会	S27.8.18	30 食育推進会議●★	H17.10.19	58 景気対応検討チーム	H23.11.25
3 原子力委員会●	S31.1.1	31 官民競争入札等監理委員会★	H18.7.7	59 再就職等監視委員会	H24.3.28
4 中央交通安全対策会議★	S46.3.30	32 自殺総合対策会議●★	H18.11.7	60 デフレ脱却等経済状況検討会議	H24.4.13
5 沖縄振興開発金融公庫運営協議会	S47.6.16	33 みどりの学術賞選考委員会	H19.1.5	61 障害者政策委員会●	H24.7.23
6 衆議院議員選挙区画定審議会	H6.4.11	34 公益認定等委員会	H19.4.2	62 宇宙政策委員会●	H24.7.31
7 男女共同参画推進本部	H6.8.12	35 仕事と生活の調和推進官民トップ会議	H19.7.17	63 宇宙開発利用の推進に関する関係府省等連絡調整会議●	H24.8.2
8 政府調達苦情検討委員会	H7.12.26	36 統計委員会★	H19.10.5	64 地域自殺対策緊急強化基金検証・評価チーム●	H24.8.7
9 高齢社会対策会議●	H8.1.30	37 ジョブ・カード推進協議会	H20.3.25	65 宜野湾市の振興に関する協議会	H24.8.10
10 男女共同参画推進連携会議	H8.9.3	38 青少年インターネット環境の整備等に関する検討会●	H20.9.12	66 死因究明等推進会議●	H24.10.26
11 沖縄政策協議会	H8.9.17	39 遺棄化学兵器処理事業に関する有識者会議	H20.9.17	67 規制改革会議	H25.1.23
12 国会等移転審議会●	H8.12.19	40 安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議	H21.3.24	68 地方分権改革推進本部	H25.3.8
13 薬物乱用対策推進会議★	H9.1.21	41 日系定住外国人施策推進会議	H21.3.27	69 地方分権改革有識者会議	H25.4.12
14 民間資金等活用事業推進委員会●	H11.10.8	42 消費者委員会●★	H21.9.1	70 共助社会づくり懇談会●	H25.4.25
15 バリアフリー・ユニバーサルデザインに関する関係閣僚会議	H12.3.21	43 障がい者制度改革推進本部	H21.12.15	71 子ども・子育て会議	H25.4.26
16 税制調査会	H12.6.7	44 迎賓館の改修に関する懇談会	H22.1.1	72 司令塔連携・調整会議	H25.5.22
17 国際防災連絡会議	H13.1.6	45 児童ポルノ排除対策ワーキングチーム●	H22.2.4	73 日本経済懇談会	H25.5.22
18 経済財政諮問会議	H13.1.8	46 子ども・若者育成支援推進本部	H22.4.2	74 科学技術イノベーション予算戦略会議	H25.6.20
19 月例経済報告等に関する関係閣僚会議	H13.1.19	47 仕事と生活の調和推進官民トップ会議	H22.4.15	75 地域経済に関する有識者懇談会	H25.7.11
20 男女共同参画会議	H13.1.23	48 セーフティ・ネットワーク実現チーム	H22.5.11	76 経済の好循環実現に向けた政労使会議	H25.9.20
21 中央防災会議	H13.1.26	49 公文書管理委員会	H22.6.28	77 国家戦略特別区域諮問会議	H26.1.7
22 内閣府独立行政法人評価委員会	H13.3.15	50 実践キャリア・アップ戦略 専門タスクフォース、ワーキンググループ	H22.8.31	78 対日直接投資推進会議	H26.4.25
23 情報公開・個人情報保護審査会★	H13.4.2	51 児童ポルノ排除対策推進協議会●	H22.11.22	79 国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議	H26.5.16
24 原子力立地会議●	H13.9.7	52 京都迎賓館運営懇談会	H23.3.25	80 総合科学技術・イノベーション会議	H26.5.23
25 県都那覇市の振興に関する協議会	H13.11.16	53 国と地方の協議の場	H23.4.28	81 退職手当審査会	H26.6.17
26 沖縄振興審議会	H14.6.3	54 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会	H23.8.12	82 競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会	H26.8.5
27 食品安全委員会★	H15.7.1	55 経済社会構造に関する有識者会議	H23.8.23	83 アルコール健康障害対策関係者会議●	H26.9.9
28 少子化社会対策会議●	H15.9.10	56 災害対策法制のあり方に関する研究会	H23.9.12		

●は議員立法によるもの。★は内閣機能強化法案関係。

図4 内閣府の定員及び併任者の推移



定員の増加をもたらしている。加えて図1を見れば、内閣官房の「政治主導」に対する柔軟性、すなわち必要に応じて次々と組織を作っていくことができるという点が強く印象づけられる。時代が求める、官庁の垣根を超えた新しい問題の解決に、指導性を発揮しようとする内閣総理大臣が意欲的に取り組もうとした場合、現状の制度においては、このような姿となるのが、ある意味自然であると言える。

#### 2.4. 拡大と対応の認識

図1や図3-1の網掛けや表1や表3の会議等の設置順の表示により、第2次安倍内閣発足以後、特に内閣官房が拡大している様子が強調された形となっている。しかし、内閣官房、内閣府の拡大とその対応は、それ以前の、少なくとも冒頭取り上げた野田内閣の2012(平成24)年12月7日の閣議決定時点で、速やかに行うべきものとして認識されていた。2015(平成27)年の内閣機能強化法案の審査でも、有村大臣は、「(略) 民主党政権時の取り組みと基本的な課題認識や理念や方向性は共有しているもの、それを受けて、今回の法律改正に臨ませていただいているというふうに理解をいたしております。」としている<sup>10</sup>。2014(平成26)年2月の衆議院予算委員会の時点で、菅官房長官も「実際、日々業務を行っておりまして、府省庁横断の仕事が余りにも多くなり過ぎてきているんじゃないかなというふうに思います。そういう中で、どうしても内閣官房にその調整の役割というんですか、そうしたことがどんどんどんどん

表4 内閣府の定員及び併任者の推移

年度	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19
内閣本府	1,200	1,171	1,178	1,245	1,256	1,323	1,339	1,359
内閣本府併任		182	238	278	302	328	283	350
沖縄総合事務所	1,045	1,039	1,021	1,054	1,046	1,039	1,024	1,009
沖縄総合事務所併任		20	19	15	15	14	12	11
内閣府計(含む併任)	2,245	2,412	2,456	2,592	2,619	2,704	2,658	2,729
年度	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	
内閣本府	1,447	1,379	1,391	1,389	1,362	1,359	1,343	
内閣本府併任	377	397	420	475	564	647	689	
沖縄総合事務所	996	981	965	948	931	914	900	
沖縄総合事務所併任	11	11	10	10	10	13	13	
内閣府計(含む併任)	2,831	2,768	2,786	2,822	2,867	2,933	2,945	

ふえ続けてきている。とりあえずは内閣官房にこの仕事を一旦振ろうという府省庁も多くなってきているんじゃないかなというふうに思っています。そういう中で、ある程度役目の終わったというんですか、そうしたものについては、やはり関係の府省庁、なかなかこれは受けてくれませんけれども、そうしたところにおろして行って、できるだけ、常に、まさに不断の見直しを行って行って、仕事をしっかり行うことのできる体制というのをつくっていく重要性というのは、日々痛切に感じています。」としている<sup>11</sup>。表1によれば、この後に24の会議が内閣官房に設置される。こう見て来ると、第2次安倍内閣発足後の拡大に関係なく、拡大と対応の必要性の認識がなされていたことが分かる。「関係なく」とは、その後の拡大を是とし、拡大しすぎの見直しの必要性は一般論的に認識しつつも、具体的にはほとんどブレーキをかけていないことも意味する。

政府は、「平成27年1月23日に与党から提言のあった「内閣官房・内閣府のスリム化について」を踏まえ」、2015(平成27)年1月27日、「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」という閣議決定を行った<sup>12</sup>。この閣議決定には、内閣官房の郵政民営化推進室、社会保障改革対策室、原子力規制組織等改革推進室、法曹養成制度改革推進室を、法律又は閣議決定で定められたそれぞれに係る本部等の設置期限等をもって廃止すること、遺棄科学兵器処理に関する事務の内閣府への一元化、薬物乱用対策の内閣府から厚生労働省への事務移管等、法的な手当が必要でない対応も含まれる。



法的な手当が必要でない対応は、先の民主党政権下の取組みもそうだが、例えば福田康夫内閣時には、内閣総理大臣又は内閣官房長官が構成員の12の会議等を廃止する等を行っている<sup>13</sup>。法的な手続を伴う見直しは、2001（平成13）年の内閣府発足以降、今回が初めてであった。それが第189回国会の内閣機能強化法案の提出となるのである。

内閣機能強化法案に関連するところは表1、表3-1で★印を付けたが、①内閣官房において処理する9本部（うち地域活性化で5）の事務の内閣府への移管等、②内閣本府から各省庁等への5審議会等及び特別の機関の所管事務の移管等、③各省等への総合調整権限の付与を主な内容とする<sup>14</sup>。③については、各省等（国家公安委員会、金融庁及び消費者庁を含む）が、その任務に関連する特定の内閣の重要政策について、閣議決定で定める方針に基づき総合調整等を行い、内閣を助けることができるように規定を整備するものである。中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）は第28条で府省間の政策調整等として、「府省間における政策についての協議及び調整（内閣府が行う総合調整を除く。以下この条において「政策調整」という。）のための制度を整備するものとする。」としていた。そして、2000（平成12）年5月に「政策調整システムの運用指針」を閣議決定し、内閣官房・内閣府が調整省を指定し、調整省による府省間相互の政策調整を通じて総合調整を行う仕組みが規定された。ただ、調整省には調整事務のみを行わせるものであり、また、調整省と内閣総理大臣との関係等も不明確なことから活用されて来なかったとされる<sup>15</sup>。今回は、閣議決定のお墨付きと、資料提出・説明権等調整のための権限の付与等により、各省等による実効性のある調整を実現しようとするものである。

### 3. 議員立法の役割

#### 3.1. 政府の認識

内閣機能強化法案の提出に当たっては、自由民主党、公明党の与党の行政改革推進本部での議論

が先導する形となった。有村大臣も「与党の中でかなり御調整をいただいたという印象が強いのも事実でございます。」と答弁している<sup>16</sup>。これは、民主党の泉委員の「今回、与党が中心となって議論されたことは、それはそれで評価をいたしますけれども、その議論の経過が見えてこない、そういうことについての問題意識と、その上で、今後は、やはり政府の中でしっかり検討の経過、経緯を残して、それを示すことができるようにしていただきたい」という指摘に対する答弁だが、「議員立法が多いということで、特に今、超党派の議員立法も多うございますけれども、それぞれの分野で内閣官房が担ってきた、あるいは内閣府が担ってきたものに、応援団としての議員の先生方の与野党の思い入れがある、特にそれをまとめてきた自公の中の先生方に調整をしていただくということもあったから、その印象が強かったのだと思います。」と続け、議員立法により追加されてきたものが多くあるという政府の認識が明確に示されることとなった。

#### 3.2. 議員立法の実態

例として、表5に、内閣府の特別の機関について掲げてみた。2015（平成27）年8月現在、17ある機関中11が、基本法等によるものである。このうち議員立法によるものは9であり、基本法等の11の82%、機関全体の17の53%を占める。2014（平成26）年の第186回国会（常会）での法律の成立は、閣法が79本、衆参の議員立法が21本で、議員立法の割合は21%なので、これと比べると、割合の高さに目が止まる<sup>17</sup>。

基本法等のうち基本法とは、法務省設置法第3条が「基本法制の維持及び整備」として対象としている民法や刑法のことではなく、「〇〇基本法」と称するもので、「宇宙基本法」や「水循環基本法」等のことである。理念、国や地方の責務や施策、計画の策定、審議会等の設置を主な内容とし、国にそれらに基づき実施法の整備等を求める内容となっている。1948（昭和23）年の「教育基本法」から2014（平成26）年の「サイバーセキュリティ



表5 内閣府・特別の機関と設置根拠法

	機関名	設置根拠法	議員立法
1	北方対策本部	内閣府設置法(平成11年法律第89号)	
2	子ども・子育て本部	少子化社会対策基本法(平成15年法律第133号)	151衆53
3	金融危機対応会議	内閣府設置法	
4	民間資金等活用事業推進会議	民間資金等活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第177号)	145衆21
5	子ども・子育て本部若者育成支援推進本部	子ども・若者育成支援推進法(平成21年法律第71号)	
6	食育推進会議	食育基本法(平成17年法律第63号)	159衆49
7	少子化社会対策会議	少子化社会対策基本法	151衆53
8	高齢社会対策会議	高齢社会対策基本法(平成7年法律第129号)	132参6
9	中央交通安全対策会議	交通安全対策基本法(昭和45年法律第10号)	
10	犯罪被害者等施策推進会議	犯罪被害者等基本法(平成16年法律第161号)	161衆11
11	自殺総合対策会議	自殺対策基本法(平成18年法律第85号)	164参18
12	子どもの貧困対策会議	子どもの貧困対策の推進に関する法律(平成25年法律第64号)	183衆24
13	消費者政策会議	消費者基本法(昭和43年法律第78号)	58衆21
14	国際平和協力本部	国際平和協法力(平成4年法律第79号)	
15	日本学術会議	日本学術会議法(昭和23年法律第121号)	
16	官民人材交流センター	国家公務員法(昭和27年法律第39号)	
17	原子力立地会議	原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法(平成12年法律第148号)	

※内閣府ホームページ等より作成。議員立法欄の151衆53は、法律となった法律案の第151回国会衆法第53号の略。

基本法」までで48本を数える。そのうち議員立法によるものが29本で60%を占める。「〇〇推進法」等と称するものには、「〇〇の推進に関する法律」等を含むが、1966（昭和41）年の「交通安全施設等整備事業の推進に関する法律」から2014（平成26）年の「健康・医療戦略推進法」までで53本となっている。そのうち議員立法によるものが32本でこちらも60%の高い割合となっている。「〇〇促進法」もそうだが、法の構造が基本法に近いものもあるが、遠いものでも、施策の推進（促進）のための体制等について定めており、官庁の垣根を超える問題の場合、内閣府等にそれが委ねられる形になる。図5-1、図5-2を見れば、特に1998（平成10）年を超えてこれらの件数が増え、そこに占める議員立法も高い割合を示し続けていることがわかる。

2001（平成13）年の内閣官房、内閣府の整備と

同時に行われた中央省庁再編は、いわゆる大括りを内容の一つとしていた。厚生省と労働省を一緒にし、運輸省、建設省、国土庁と北海道開発庁を一緒にする等、大括りにより、縦割り行政の弊害是正も目指したものと考ええる。にもかかわらず、現実問題として、ある程度の大括りを実施した中央省庁再編だけでは吸収しきれない問題が増加し続け、官庁の垣根を超えた対応の必要性は右肩上がりで存在している。内閣官房、内閣府の整備等が政治主導の意識を高めたのは事実であろうが、それらの問題への対応は、内閣総理大臣のリーダーシップによる動きに加え、議員立法によるものの役割も高まって来たと思えるのが、これらのデータからは素直なのではないかと考える。先に触れた第189回国会での内閣機能強化法案の審査でのやりとりも、こうした捉え方を後押しするものと言えよう。

図 5 - 1 基本法の推移

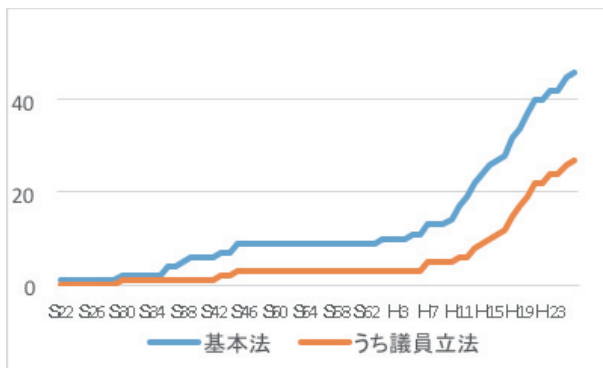


図 5 - 2 推進法等の推移

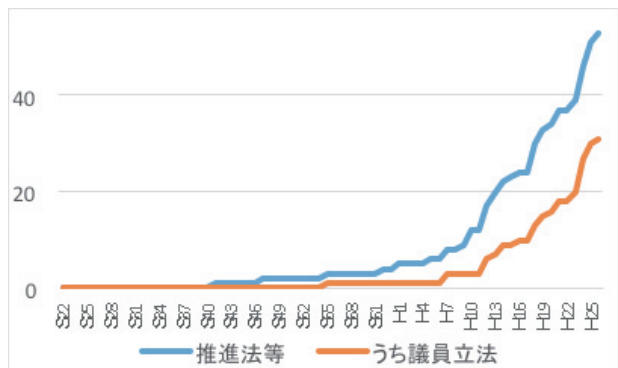


表 6 基本法、推進法等

	基本法	閣法・議員立法の別		推進法等	閣法・議員立法の別
0	教育基本法(昭和23年法第25号)	閣	1	交通安全施設等整備事業の推進に関する法律(昭和41年法第45号)	閣
1	原子力基本法(昭和30年法第186号)	衆●	2	公有地の拡大の推進に関する法律(昭和47年法第66号)	閣
0	農業基本法(昭和36年法第127号)	閣	3	自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律(昭和55年法第87号)	衆●
2	災害対策基本法(昭和36年法第223号)	閣	4	民間都市開発の推進に関する特別措置法(昭和62年法第62号)	閣
3	中小企業基本法(昭和38年法第154号)	閣	5	大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法(平成元年法第61号)	閣
4	森林・林業基本法(昭和39年法第161号)	閣	6	身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律(平成5年法第54号)	閣
5	消費者基本法(昭和43年法第78号)	衆●	7	緑の募金による森林整備等の推進に関する法律(平成7年法第88号)	参●
6	障害者基本法(昭和45年法第84号)	衆●	8	沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法(平成7年法第102号)	衆●
7	交通安全対策基本法(昭和45年法第110号)	閣	9	財政構造改革の推進に関する特別措置法(平成9年法第109号)	閣
(略)	.....	...	..	.....	...
41	東日本大震災復興基本法(平成23年法第76号)	衆●	43	東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律(平成24年法第48号)	参●
42	交通政策基本法(平成25年法第92号)	閣	44	国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律(平成24年法第50号)	衆●
43	強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法(平成25年法第95号)	衆●	45	消費者教育の推進に関する法律(平成24年法第61号)	参●
44	アルコール健康障害対策基本法(平成25年法第109号)	衆●	46	社会保障制度改革推進法(平成24年法第64号)	衆●
45	水循環基本法(平成26年法第16号)	参●	47	再生医療を国民が迅速かつ安全に受けられるようにするための施策の総合的な推進に関する法律(平成25年法第13号)	衆●
46	小規模企業振興基本法(平成26年法第94号)	閣	48	子どもの貧困対策の推進に関する法律(平成25年法第64号)	衆●
47	アレルギー疾患対策基本法(平成26年法第98号)	衆●	49	いじめ防止対策推進法(平成25年法第71号)	衆●
48	サイバーセキュリティ基本法(平成26年法第104号)	衆●	50	農地中間管理事業の推進に関する法律(平成25年法第101号)	閣
			51	持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律(平成25年法第112号)	閣
			52	雨水の利用の推進に関する法律(平成26年法第17号)	参●
			53	健康・医療戦略推進法(平成26年法第48号)	閣

### 3.3. 議員立法の評価

与党の議員立法への関わりについては、2009（平成 21）年 9 月 18 日付、民主党政権当時の小沢一郎幹事長名で出された「政府・与党一元化による政策の決定について」で、「選挙・国会等、議員の政治活動に係る、優れて政治的な問題」は、「党の責任で議員提案として行う」が、それ以外の「一般行政に関する議論と決定は、政府で行う。従って、それに係る法律案の提出は内閣の責任で政府提案として行う。」とされた。その後、2010（平成 22）年 4 月に、議員立法調整チームが民主党内に設け

られる等、与党議員による議員立法の道が再び開かれることとなる<sup>18</sup>。これらにより与党民主党の関わる議員立法の一時的な抑制が生じたが、国会関係のものに限らず、委員長提案かそれに近い概ねの会派の合意を得る等のためのものは、与党民主党議員が関与して存在しており、第 173 回国会の 2009（平成 21）年 11 月に、衆議院厚生労働委員長提案の「肝炎対策基本法案」（衆第 7 号）が全会一致で成立する等している。委員長提案は、委員会での与野党合意が前提で、審査時間が短い等、国会運営上の利点もあり、当初から例外扱いされた

感もあるが、委員会での与野党合意が形成されるのは、その内容を要因とし、すなわち政府の既存の官庁の垣根を超えたようなものであるからだという見方もできよう。

自公政権になると、更に与党が議員立法に一定の役割を担わせる動きが見られる。政権奪回のための公約で重要な位置を占めていたと思われる政策実現のための「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成 25 年法律第 95 号）」を議員立法で成立させたのである。強いリーダーシップを標榜する安倍総理大臣の下でこうしたことが行われたのは、官庁の垣根を超える問題の解決への対応には、指導性を発揮する総理以外の主体によってもなされるものがあるとの認識が与党内でも一般化しつつある現れではないかと思われる。

今回の内閣機能強化法案の審査によって、そうした認識は明確となり、前述のように国会の会議録に記録されることとなった。法案審査に関わった内閣、多くの議員や政府の職員、国会のスタッフ等には、内閣官房、内閣府の拡大という内閣をあげて取り組まなければならない統治機構上の問題について、議員立法が大きく関係しており、その役割がある程度是とされるという認識は、共通に持たれるようになったと考える。

#### 4. 内閣官房、内閣府の拡大への対応スキーム

内閣官房、内閣府が拡大しすぎると弊害も生じること、次のような対策のスキームが示されることとなった。

- ① 拡大への根本的な対策と言える省庁再々編への考えは、政府からは出されていない。

衆議院内閣委員会の 2015（平成 27）年 7 月 3 日に出された内閣機能強化法案に対する「附帯決議」には、「一 国際化及び情報化の進展、人口構造の急速な変化等に直面する中で、国民本位で、時代に即した合理的かつ効率的な行政を実現するため、中央省庁等改革基本法等の施行により実施された省庁再編の評価を

踏まえ、今後の省庁編成や国、地方の役割分担の再検討など業務の不断の見直し等の行政改革に積極的に取り組むこと。」と第一番に「今後の省庁編成」について触れているが、それこそ内閣を挙げての取組みとなるこの件についての安倍内閣からの積極的な意思表示は現時点ではなされていない。

#### ② 立法の制限

2014（平成 26）年 2 月 14 日、第 186 回国会衆議院予算委員会で、民主党の岡田克也委員は、2012（平成 24）年 12 月の内閣官房、内閣府の見直しを紹介した上で、「最初に、内閣官房や内閣府にそういった事務を追加するときに、あらかじめサンセット化とか一定期間経過後の見直しを基本にするということを法律の中にもちゃんと書いておくということも非常に重要なことじゃないか」としている<sup>19</sup>。

アルコール健康障害対策基本法（平成 25 年法律第 109 号）は、法律の施行当初は、内閣府においてアルコール健康障害対策推進基本計画の策定及び推進に関する事務を所掌し、アルコール健康障害対策推進基本計画の策定後 3 年以内に当該事務を厚生労働省に移管する内容となっている。これは議員立法によるものだが、前述のような配慮がなされているものと言えよう。

2015（平成 27）年 1 月 27 日の閣議決定の「3. 制度面での措置」の「(3) 将来への業務追加への対応」で「今後、内閣官房及び内閣府への業務の追加は、その必要性を十分勘案した上で判断するとともに、新たな業務を法律によって追加する場合には、原則として内閣官房又は内閣府において当該業務を行う期限を設けることとする。」と、前述のアルコール健康障害対策基本法の「3 年以内に移管」と同趣旨のものが掲げられている。

更に前掲の衆議院内閣委員会の附帯決議の「五」にも同内容なものが掲げられている。閣議決定だけでなく、附帯決議という院の委員会決議があるので、閣法だけでなく、議員立

法の提出過程でも、この点への配慮が与野党共に求められることになる。

2015（平成 27）年 7 月、河野太郎自民党行政改革推進本部長は、ブログで、「今国会でも、新たな本部を内閣府に新設するという議員立法が目白押しです。このままではせっかくスリム化した内閣官房と内閣府に、新たに様々な事務が来てしまうので、自民党の場合は行革本部が法案をチェックさせていただき、内閣官房や内閣府に本部をつくるという法案はダメよ、とお断りしています。」と言及している<sup>20</sup>。どこまで厳しくこのチェックが行われたかは不明だが、無制限の内閣官房や内閣府への本部の設置は困難な状況となって来ていると思われる。

- ③ 第 2 次安倍内閣以降の拡大は、3 年後の見直しで対応。

前掲の閣議決定の「4. その他」で、「内閣官房及び内閣府の業務は経済社会情勢の変化に応じ随時点検すべきものであり、3 年後を目途として、次回の全面的な見直しを行うこととする。」とされている。これについても前掲の附帯決議の「六」に同内容のものが掲げられている。

3 年後の見直しを、政府が閣議決定を基に、きちんと行えるだろうかということはある。今回の見直しでも、官庁側からの抵抗等も言われている。そのために、党主導でやらざるを得なかったという見方もある。附帯決議という院の委員会決議にもあることで、政府がしっかりと、また不十分なことがあれば党主導でも、きちんと見直しをしていくということが、求められている。

## 5. おわりに

本稿で明らかにすることを目指した第一の内閣官房と内閣府の拡大と、第二のその評価及び第 2 次安倍内閣以降の安倍内閣の動きは、特に図 4、表 4 までの各図表と、内閣機能強化法案の審査におけ

る大臣答弁等により示すことができたと考える。それは、内閣総理大臣のリーダーシップの発揮による問題解決の取組みとして、ある意味是とされ、安倍総理大臣による積極的な取組みも見てとれるが、拡大のし過ぎで対策を求められるレベルとなっているということである。その背景には、内閣官房、内閣府の機能を考えれば、官庁の垣根を超えた問題への対応の必要性の右肩上がりの増加があると言える。

第三の議員立法の関与と評価については、表 1 や図 3 - 1、表 3 の黒丸、図 5 - 1、表 5 以降の各図表と、法案審査における答弁等によりある程度描き出されたと考える。特に中央省庁再編前後から増加する基本法等の議員立法による動きは、その占める割合により、既存の官庁を抱える内閣総理大臣のリーダーシップ以外のアプローチによる問題解決の必要性を示していると考ええる。省庁再々編等がない限り、官庁の垣根を超える役割を当担い続けざるを得ないものとして、是とされるべきものであろう。

拡大し過ぎの対策としては、4. で示したが、立法を必要としないものについては、少なくとも 3 年後の見直しまで、内閣総理大臣はフリーハンドで施策を内閣官房、内閣府の拡大によって実現することもできると言える。また、前述の河野議員の「内閣官房や内閣府に本部をつくるという法案はダメ」という自民党内での扱いがどこまで厳しいかは不明だが、立法においては、少なくとも内閣官房又は内閣府において当該業務を行う期限を設けることが求められるようになったものの、「新たな本部を内閣府に新設するという議員立法が目白押し」という記述が示すように、この分野における議員立法の需要拡大の原因が何ら解消されていない中では、この制限により、立法の数が大きく減少するとは考え難い。従って、期限を切ったの各省庁への業務の移管が行われるにしても、当分の間、内閣官房、内閣府の拡大は、継続するものとする。

議員立法については、対策を求められるレベルとなった内閣官房、内閣府の拡大の問題を分析することにより、このように、現状において果たし



ているその役割を明らかにすることができるのである。

〈注〉

- 1 岩井奉信（1993）『立法過程』東京大学出版、65 頁が代表的なもの。
- 2 （所期の目的を達成したものはやめる、関係省庁間の調整に委ねられるものは最も関係の深い省庁に移管をする、内閣官房と内閣府の間の事務分担についても検討する、という三方針）
- 3 第 189 回国会衆議院内閣委員会会議録第 16 号（平成 27 年 7 月 1 日）33 頁。政府参考人、山下哲夫内閣官房行政改革推進本部事務局次長の答弁。以下、国会会議録の情報は、国立国会図書館の『国会会議録検索システム』（<http://kaigi.ndl.go.jp/>）による。
- 4 第 189 回国会衆議院内閣委員会会議録第 15 号（平成 27 年 6 月 19 日）21 頁。
- 5 第 189 回国会衆議院内閣委員会会議録第 16 号（平成 27 年 7 月 1 日）7 頁。有村大臣の答弁。
- 6 「政高党低」等は、第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 5 号（平成 26 年 3 月 3 日）43 頁。
- 7 図 1 には、内閣官房の組織図（<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki/index.html>）を 2015（平成 27）年 8 月 15 日に確認し、それに種々の情報を加えた。内閣総理大臣の権限とリーダーシップを発揮して政策を実現するという志向と環境を持つ第 2 次安倍内閣が、どのように内閣官房を使っているのかを示すべく、※の表記等を行った。また内閣機能強化法案関係で★を付けてみると、第 2 次安倍内閣以前のものを中心に移行等を図ろうとしていることが分かり、スクラップアンドビルドの様相が伺える。2002（平成 14）年 11 月 18 日付の組織図における 9 つの組織は、個人情報保護担当室、情報セキュリティ対策推進室、情報通信技術（IT）担当室、行政改革推進事務局、都市再生本部事務局、食品安全委員会（仮称）設立等準備室、構造改革特区推進室、知的財産基本法準備室、拉致被害者・家族支援室。（<http://web.archive.org/web/20010223233200/http://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/sosiki/sosiki.html>）
- 8 表 2 は、瀬戸山順一（2015）「内閣官房・内閣府の業務のスリム化—内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための 国家行政組織法等の一部を改正する法律案—」『立法と調査 No.364』、参議院事務局企画調整室、7 頁の瀬戸山が行政改革推進本部事務局資料より作成した表をもとに作成。図 2 は、それをグラフ化したもの。※定員は、各年度末定員、併任者は各年 4 月 1 日時点（2002（平成 14）～2004（平成 16）年度は当該年度の 3 月 1 日時点）。2006（平成 18）年度以前の常駐併任者数は集計困難とのこと。
- 9 表 4 は、瀬戸山、前掲論文 9 頁の瀬戸山が行政改革

推進本部事務局資料より作成した表をもとに作成。図 4 は、それをグラフ化したもの。※定員は、各年度末人数（2014（平成 26）年度は 5 月 30 日時点。）※併任者は、2001（平成 13）年度本府 11 月 1 日現在、2015（平成 25）年度本府 1 月 31 日時点、その他各年度は 4 月 1 日時点の人数、非常勤者を含む。

- 10 第 189 回国会衆議院内閣委員会会議録第 15 号（平成 27 年 6 月 19 日）6 頁。
- 11 第 186 回国会衆議院予算委員会会議録第 8 号（平成 26 年 2 月 14 日）12 頁。岡田克也委員への答弁。
- 12 「与党からの提言」を踏まえは、同閣議決定にある言葉。
- 13 福田内閣時の見直しは、第 169 回国会参議院議員藤末健三君提出の質問に対する答弁書（第 98 号）（平成 20 年 4 月 22 日）より。
- 14 内閣機能強化法案における事務の移管等の概要は、次のとおり。

①内閣官房において処理する事務の内閣府への移管等  
中心市街地活性化本部、都市再生本部、知的財産戦略本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部、道州制特別区域推進本部、総合特別区域推進本部、宇宙開発戦略本部及び総合海洋政策本部に関する事務を内閣府において処理する。→内閣府本府に地方創生推進事務局、知的財産戦略推進事務局、宇宙開発戦略推進事務局を置く。

②内閣本府から各省庁等への所管事務の移管  
審議会等として、官民競争入札等監理委員会、統計委員会及び情報公開・個人情報保護委員会。特別の機関として、食育推進会議及び自殺総合対策会議。

②- 2 内閣府本府から国家公安委員会への所掌事務の移管  
犯罪被害者等基本計画の作成及び推進に関すること。

②- 3 内閣府本府から消費者庁への所掌事務の移管  
食品の安全性の確保を図る上で必要な環境の総合的な整備に関する事項及び消費者基本法第 2 条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念の実現並びに消費者が安心して安全で豊かな消費者生活を営むことができる社会の実現のための基本的な施策に関する事項。

②- 4 内閣府本府から総務省への所掌事務の移管  
競争の導入による公共サービスの改革に関する法律第 7 条第 1 項に規定する公共サービス改革基本方針の策定並びに官民競争入札及び民間競争入札の実施の監理に関する事、統計及び統計制度に関する重要事項に係る関係行政機関の事務の連絡調整に関する事、および情報公開・個人情報保護審査会設置法第 2 条に規定する調査審議に関する事を所掌するものとするともに、情報公開・個人情報保護審査会、官民競争入札等監理委員会

及び統計委員会を総務省の審議会等として置くものとする。

- ②-5 内閣府本府から厚生労働省への所掌事務の移管  
自殺対策の大綱の作成及び推進に関することを所掌するものとするとともに、自殺総合対策会議を厚生労働省の特別の機関として置くものとする。
- ②-6 内閣府本府から農林水産省への所掌事務の移管  
食育推進基本計画の作成及び推進に関することを所掌するものとする、食育推進会議を農林水産省の特別の機関として置くこと。
- 15 行政改革推進会議のホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai15/siryoku7-2.pdf>) 第15回の資料より。(2015(平成27)年8月15日確認。)
- 16 第189回国会衆議院内閣委員会会議録第16号(平成27年7月1日)、4頁。以下のやりとりも同頁から。
- 17 法律、法律案が議員立法かどうか等、本論における法律、法律案に関する情報は、各国会回次ごとに参議院事務局が出している『参議院審議概要』を基に収集した。参議院のホームページ (<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaiki/index.html>) にも1981(昭和56)年の第95回国会以降のものが掲載されている(2015(平成27)年8月15日確認)。それ以前のものについては、衆議院・参議院(1990)『議会制度百年史・国会議案件名録』による。
- 18 国会関係や委員長提案等以外のものは、議員立法調整チーム発足当初は手続が非常に複雑だったこと等もあり、なかなか動きが表面化しなかった。議員個人の問題意識を反映させたようなものとしては、第177回国会衆第23号として、2011(平成23)年8月8日に「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案」が辻恵君外2名から提出されるのを待つことになる。
- 19 第186回国会衆議院予算委員会会議録第8号(平成26年2月14日)、13頁。
- 20 衆議院議員河野太郎公式ブログ『ごまめの歯ざしり』「あちこちで嫌われております」2015年7月8日(<http://www.taro.org/2015/07/post-1616.php>)。(2015(平成27)年8月15日確認。)

#### ＜参考文献等＞

- 五十嵐吉郎(2013)「内閣官房、内閣府の現在－中央省庁等改革から13年目を迎えて－」『立法と調査 No.347』参議院事務局企画調整室。
- 岩井奉信(1993)『立法過程』東京大学出版。
- 塩野宏(2011)『行政法概念の諸相』有斐閣。
- 瀬戸山順一(2015)「内閣官房・内閣府の業務のスリム化－内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための 国家行政組織法等の一部を改正する法律案一」『立法と調査 No.364』参議院事務局企画調整室。
- 古川貞二郎(2005)「総理官邸と官房の研究－体験に基づいて」『年報行政研究 Vol.2005 No.40』
- 第189回国会衆議院内閣委員会会議録第14号～第16号  
内閣官房ホームページ (<http://www.cas.go.jp/>)  
内閣府ホームページ (<http://www.cao.go.jp/>)